

臺灣 921 災後以地易地政策之回顧

PART V 霧峰鄉斷層帶山坡地住宅社區

謝志誠

國立臺灣大學生物產業機電工程學系教授

財團法人九二一震災重建基金會¹執行長

921 大地震車籠埔斷層破裂帶主要係沿台中、南投一帶之山脈與平原交接處，南北向東傾斜 26 度延伸，全長約 96 公里。經過台中縣霧峰鄉、大里市、太平市、豐原市、石岡鄉、東勢鎮等鄉（鎮、市）。由於斷層所經過之地區都有較嚴重之災情，基於風險考量，並為避免民眾在斷層帶建築房屋，造成生命財產之損失，內政部營建署先利用比例尺五千分之一之車籠埔斷層線分布圖，於 1999 年 11 月 8 日函請苗栗縣、臺中縣、臺中市及南投縣政府依「建築法」第四十七條規定發布禁止於斷層露出線兩側各 50 公尺之範圍內建築，期限至 1999 年 12 月 31 日止（台八八內營字第 8877854 號函）。後為配合災後重建，以車籠埔斷層露出線兩側各 15 公尺之帶狀區域為範圍，公告公有地禁建，私有地則限建二層樓、七公尺以下之建築物。

霧峰鄉境內位處斷層帶，且於 921 大地震後提出「以地易地」重建構想之社區包括克林頓山莊、全家福（雙弄側）社區、菜園九鄰、狀元及第、伯爵山莊、朝陽新天地等社區。其中，菜園九鄰、狀元及第社區因屬乙種建築用地，原地重建無虞，未列入「以地易地」討論範圍，伯爵山莊與朝陽新天地兩相鄰社區則合組自強社區，故本報告即以克林頓山莊、全家福（雙弄側）社區及自強社區（伯爵山莊及朝陽新天地）之「以地易地」過程為討論範圍。

1. 資料調查與土地交換之供需分析

為加速解決臺中市大坑斷層帶及霧峰鄉克林頓山莊等山坡地老丙建斷層帶禁建之重建問題，行政院九二一震災災後重建推動委員會（簡稱「九二一重建會」）於 2002 年 11 月 8 日、2002 年 12 月 5 日、12 月 20 日召開第「台中市大坑斷層帶私有土地重建、霧峰鄉克林頓山莊王主委所提有關『山坡地老丙建²斷層帶禁建案』執行情形」第

¹ 財團法人九二一震災重建基金會成立於 1999 年 10 月 13 日，已於 2008 年 7 月 1 日起解散。

² 老丙建，係指未依照「山坡地開發建築管理辦法」（1983 年 7 月 7 日內政部台內營字第 169702 號令發布）及「水土保持法」或「環境影響評估法」相關規定，檢附有關書圖文件或該管主管機關之同意

一、二、三次檢討會議。有關「山坡地老丙建斷層帶禁建」部分，則請臺中縣政府就「山坡地老丙建斷層帶禁建案」相關之受災戶意願及重建方式，與相關人士意見整合，並查明克林頓山莊及相關社區尚未重建者之意願，分析擬具處理意見於第四次檢討會報告。

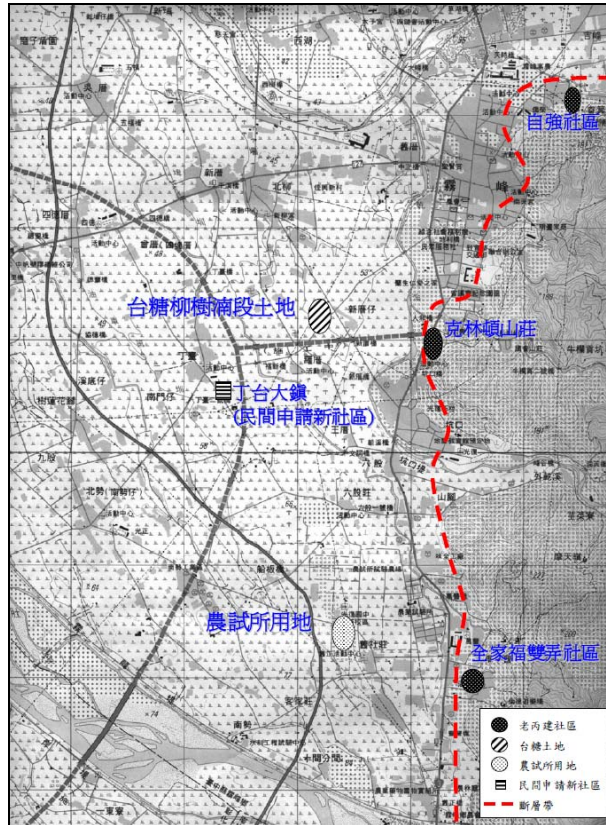
在此之前，九二一重建會鑑於「以地易地」業務因涉及多種法令規定，又不易解決，曾於 2000 年 11 月 30 日第 22 次內部工作會議經主席裁示成立專案小組，由九二一重建會林副執行長擔任召集人，召開四次之「研商災區『以地易地』作業執行情形及困難等相關事宜」會議，建議針對目標較明確，居民有相當意願且已完成初步調查者，包括「竹山鎮玉山新城」、「南投市伯爵山莊」、「南投市大埤山莊」、「霧峰鄉全家福社區」、「霧峰鄉自強社區」、「霧峰鄉克林頓山莊」、「太平市汴頭里中八個聚落山巷」、「東勢鎮石城社區」等八個聚落，由所屬鄉（鎮、市）公所繼續追蹤後續辦理情形並予以促成，作為爾後辦理「以地易地」之標竿。

依據臺中縣政府於 2003 年 1 月 16 日第四次及 2003 年 9 月 4 日第八次「台中市、台中縣斷層帶公私有土地交換執行情形檢討」會議所提報之「臺中縣斷層帶附近地區因震災毀損之已建築用地辦理以地易地執行計畫」，霧峰地區斷層帶沿線之克林頓山莊、自強社區及全家福雙弄社區等（圖 E-1、表 E-1），原戶數 226 戶，其申請與受理土地交換之需求面與供給面：

1. 需求面：若以位於斷層線兩側 15 公尺範圍內「全倒已拆除者（31 戶，原土地面積 3,593 平方公尺）」或「全倒戶、半倒未修者（48 戶，原土地面積 5,807 平方公尺）納為有申請「以地易地」意願者，則申請土地交換之面積需求為 0.36~0.58 公頃（等面積交換）或 0.2~0.4 公頃（等價值交換）；若以位於斷層線兩側 100 公尺範圍內「全倒已拆除者（140 戶，原土地面積 22,996 平方公尺）」或「全倒戶、半倒未修者（216 戶，原土地面積 35,045 平方公尺）納為有申請「以地易地」意願者，則申請土地交換之面積需求為 2.3~3.5 公頃（等面積交換）或 1.5~2.3 公頃（等價值交換）（表 E-3）。
2. 供給面：經清查後可提供作為「以地易地」標的之土地，包括公有土地 9 筆（吉峰段 3、4 地號等 2 筆、錦州段 62、1、916、900、894、897、915 地號等 7 筆）及臺糖公司土地 3 筆（柳樹滿段 467、467-1、467-5 地號）。其中，以臺

文件，僅以「水土保持合格證明」，並據以變更為「丙種建築用地」，然後申請「建築執照」之建築。

糖公司之土地面積較大，整體開發後可容納全部有申請「以地易地」意願之受災戶，也是受災戶最屬意之標的。惟因臺糖公司之土地屬非都市土地特定目的事業用地，除需經變更為建築用地外，土地徵收費用亦得請中央補助。



資料來源：台中縣住宅及社區重建諮詢輔導暨服務團
圖 E-1 霧峰鄉斷層帶老丙建社區位置示意圖

表 E-1 霧峰鄉斷層帶老丙建社區基本資料

	克林頓山莊	全家福（雙弄側）社區	自強社區
位 置	霧峰鄉坑口村中正路	霧峰鄉萬豐村中正路	霧峰鄉吉豐村自強路
座 落 地 籍	霧峰鄉霧峰段坑口小段	霧峰鄉萬斗六段	霧峰鄉霧峰段霧峰小段
區 位	都市、非都市土地皆有	非都市土地	非都市土地
戶 數	25 戶	156 戶	45 戶
面 積	約 12,683 平方公尺	約 45,000 平方公尺	約 145,000 平方公尺
建 築 型 態	2 樓透天	2 至 3 樓透天	4 樓透天

資料來源：台中縣政府九二一震災災區住宅及社區重建諮詢服務團暨工作站建置計畫（2003.08.30）

表 E-2 霧峰鄉斷層帶老丙建社區屋損資料

斷層線 兩側	屋 損 情 形		克林頓山莊	全家福 (雙弄側) 社區	自強社區
	全倒	半倒			
100 m	全倒	已拆	14	86	40
		未拆	0	18	0
	半倒	已拆	0	0	0
		未修	7	46	5
	重建		4	6	2
15 m	全倒	已拆	0	20	11
		未拆	0	8	0
	半倒	已拆	0	0	0
		未修	0	9	0
	重建		0	0	0

資料來源：台中縣政府九二一震災災區住宅及社區重建諮詢服務團暨工作站建置計畫 (2003.08.30)

表 E-3 申請土地交換者之易地標的之土地面積需求

交換原則	斷層線範圍 (公尺)	全倒已拆除 (戶數)	全倒戶及半倒戶 未修 (戶數)	面積需求 (公頃)
等面積	15	31	48	0.58~0.36
原則交換	100	140	216	3.46~2.25
等價值	15	31	48	0.4~0.2
原則交換	100	140	216	2.3~1.5

2. 土地交換之討論歷程

霧峰鄉斷層帶老丙建社區擬循「以地易地」程序辦理重建，在歷經多年之反覆討論，最終在「以地易地」標的取得困難及部分住戶無意「以地易地」重建等因素下，功敗垂成，改於原址辦理重建，並由政府補助地籍界址、擋土牆、駁坎、排水系統等必要性公共設施之修復。其討論歷程如下：

1. 2003 年 4 月 3 日：社區代表於第五次「台中市、台中縣斷層帶公私有土地交換執行情形檢討」會議，建議以霧峰鄉原光復國中臨時校區作為「以地易地」之標的。
2. 2003 年 4 月 24 日：臺中縣政府依據 2003 年 4 月 3 日第五次「台中市、台中縣

- 斷層帶公私有土地交換執行情形檢討」會議決議，函請行政院農業委員會農業試驗所查核霧峰鄉原光復國中臨時校區是否為非公用土地（府建城字第 0920107469 號函）。
3. 2003 年 5 月 2 日：行政院農業委員會農業試驗所函復臺中縣政府，霧峰鄉原光復國中臨時校區土地為農業試驗所之公用土地，已列入「藥用植物之開發與種苗保存」長期計畫（農試秘字第 0920002659 號函）。
 4. 2003 年 6 月 17 日：臺中縣政府依據臺中縣議會第十五屆第三次決議（2003 年 6 月 9 日（九十二）議事字第 1066 號函），函請九二一重建會補助徵收（臺糖公司柳樹浦段）土地及土地變更作業相關費用。
 5. 2003 年 9 月 4 日：行政院主計處代表於第八次「台中市、台中縣斷層帶公私有土地交換執行情形檢討」會議表示，公私有土地交換之意旨係以現有公有土地符合規定者為交換標的，若價購民營企業土地或私有土地，應考慮單一案例所引致之後續效應，以目前政府之財政狀況，可能無法支應此項經費；社區代表亦表示，如無法價購臺糖土地辦理「以地易地」，請政府補助經費儘速完成霧峰鄉克林頓山莊擋土牆、駁坎等必要性設施之整建，以利災戶原地重建。會議決議：（1）為克林頓山莊、自強社區公共安全考量，由九二一重建會比照全家福雙弄社區處理模式，於一周內邀集相關單位辦理會勘，就擋土牆、駁坎等必要性設施之整建評估研處；（2）臺中縣政府所提列希補助徵收（臺糖公司柳樹浦段）土地及土地變更作業相關經費，由九二一重建會專案函請行政院釋示可否調整經費支應。
 6. 2003 年 10 月 14 日：九二一重建會就可否調整重建相關經費，補助臺中縣政府辦理徵收臺糖土地及土地變更作業所需之費用 1 億 2,750 萬元，函請行政院釋示（重建社字第 0920020734 號函）。
 7. 2003 年 11 月 13 日：社區代表於第九次「台中市、台中縣斷層帶公私有土地交換執行情形檢討」會議建議以霧峰鄉錦州段 894 地號作為「以地易地」之標的。
 8. 2003 年 12 月 1 日：臺中縣政府依據 2003 年 11 月 13 日第九次「台中市、台中縣斷層帶公私有土地交換執行情形檢討」會議決議，函請經濟部水利署查核霧峰鄉錦州段 894 地號土地是否為非公用土地（府建城字第 0920321680 號函）。
 9. 2003 年 12 月 23 日：經濟部水利署函復臺中縣政府，該署經營之霧峰鄉錦州段 894 地號土地為公務用土地（經水秘字第 09250591510 號函）。
 10. 2004 年 3 月 10 日：行政院主計處依內政部之意見函復，為災區社區重建開發主體之一致性及推展順利，以臺中縣政府為需用土地人辦理用地取得或徵收作業，尚屬適宜。至相關作業應由需用土地人依「九二一震災重建暫行條例」第三十三條規定：「政府為安置受災戶開發新社區或實施以地易地，選定公營事

業土地時，應先協議價購，協議不成得實施徵收。…」及同條例第三十六條第三項規定，交換應以價值相當為原則，故請九二一重建會協洽臺中縣政府可否作為需用土地人，並依相關規定審慎核處（處實一字第 0930001583 號函）。

11. 2004 年 3 月 29 日：九二一重建會依據行政院主計處之復函，請臺中縣政府評估可否作為需用土地人，並依相關規定審慎核處（重建社字第 0930003695 號函）。
12. 2004 年 5 月 24 日：臺中縣政府就可否作為需用土地人函復九二一重建會，表明在購地經費及國有非公用土地取得困難下，加上「以地易地」之標的分屬山坡地保育區丙種建築用地（克林頓山莊等）及特定農業區特定目的事業用地（臺糖公司土地）之非都市土地變更，恐無法於「九二一震災重建暫行條例」施行期限內完成，經評估霧峰鄉山坡地老丙建斷層帶上之重建工作應以恢復原居住環境，包括確定地籍界址、加強區內擋土牆、駁坎、排水系統之必要性公共設施修復為主，使居民能儘速原地重建（府建城字第 0930135795 號）。

3. 補助必要性公共設施之修復

補助社區辦理必要性公共設施整建部分，由九二一重建會依據 2003 年 9 月 4 日第八次「台中市、台中縣斷層帶公私有土地交換執行情形檢討」會議之決議，於 2003 年 9 月 10 日邀集相關單位會勘，獲致下列結論：

1. 請霧峰鄉公所於 2003 年 9 月 30 日前依「九二一震災重建區山坡地住宅社區公共設施補助作業要點」及「九二一震災重建區山坡地住宅社區外圍水土保持設施補助作業要點」之規定，擬具補助工程項目及經費送臺中縣政府核轉營建署及行政院農業委員會水土保持局辦理補助並副知九二一重建會。
2. 請克林頓山莊及自強社區兩社區管理委員會主委查明願意繼續於原地重建之住戶名冊，並取得公共設施施工地點土地使用同意書逕送霧峰鄉公所並副知九二一重建會。
3. 為考量山坡地住宅社區整體安全，自強社區所需補強公共設施宜與建築物一併施工；該山坡地保育區丙種建築用地建築物震災重建，依 2003 年 2 月 7 日修正公布之「九二一震災重建暫行條例」第十九條規定，得準用第十七條、第十七條之二、前條及「都市更新條例」之規定辦理。
4. 請臺中縣政府查明並釐清自強社區基地是否需依「九二一震災重建暫行條例」第八條規定辦理測量，或依相關規定辦理地籍重測，並儘速辦理，以利重建。

同一時段，九二一重建會也於 2003 年 9 月 8 日召開「研商南投縣南投市伯爵山莊

山坡地住宅社區重建方式協調會」，決議請南投縣政府或經授權之南投市公所依「九二一震災重建區山坡地住宅社區公共設施補助作業要點」及「九二一震災重建區山坡地住宅社區外圍水土保持設施補助作業要點」之規定，擬具補助工程項目及經費，函送營建署及行政院農業委員會水土保持局辦理並副知九二一重建會。

自此，南投市伯爵山莊之工程項目及經費需求，則併同霧峰鄉克林頓山莊、自強社區及全家福雙弄社區之必要性公共設施整建所需工程經費，提報 2003 年 11 月 13 日第九次「台中市、台中縣斷層帶公私有土地交換執行情形檢討」會議，並決議如下：

1. 請臺中縣政府就霧峰鄉公所所提報擋土牆、駁坎等必要性公共設施之整建經費邀集相關單位辦理現勘嚴實審核（請邀集營建署、水土保持局等機關參加現勘，勿重複辦理現勘）。
2. 請臺中縣政府於 2003 年 12 月 15 日前依「九二一震災重建暫行條例」第八條等相關規定，辦竣自強社區之地籍圖重測，並確定該社區之重建方案據以執行，如有需要協處事項，再提報九二一重建會辦理。相關辦理情形請於 11 月 30 日前函知九二一重建會。
3. 有關擋土牆、駁坎等必要性設施整建所需工程經費，請營建署中工處儘速調整相關經費支應，並於 11 月 30 日前完成相關會計作業程序。

霧峰鄉克林頓山莊、自強社區、全家福雙弄社區及南投市伯爵山莊等之必要性公共設施整建工程，經營建署中工處邀集相關技師及機關於 2003 年 12 月 15 日、16 日辦理實地會勘並評估修護經費。所需 6,000 萬元經費（表 E-4），由九二一重建會於 2003 年 12 月 30 日函報行政院核示（重建社字第 0920025109 號函），經行政院於 2003 年 1 月 28 日同意由營建署 1999 年下半年度及 2000 年上半年度追加減預算「補助地方政府辦理震災災後公共設施復建計畫」搶修工程費保留款項下調整支應（院授主忠一字第 0930000509 號函）。所需經費經營建署辦理保留後，於 2004 年 2 月 6 日函請南投市公所、霧峰鄉公所及各工程主辦機關於 2004 年 3 月 10 日前完成規劃設計（營授中字第 0933280816 號函）。

2004 年 4 月 14 日九二一重建會召開「研商南投市伯爵山莊、霧峰鄉全家福社區、克林頓山莊、自強社區等四處山坡地住宅社區公共設施復建工程辦理進度事宜」會議，確定各復建工程之主辦及督導機關及工作時程，並請主辦機關於 2004 年 6 月 30 日前將工程規劃設計書圖送達營建署。

依據 2004 年 4 月 14 日九二一重建會召開之「研商南投市伯爵山莊、霧峰鄉全家

福社區、克林頓山莊、自強社區等四處山坡地住宅社區公共設施復建工程辦理進度事宜」會議、2004 年 6 月 24 日召開之第十一次「台中市、台中縣斷層帶公私有土地交換執行情形檢討」最後一次會議)及 2004 年 6 月 25 日召開之「關於南投市伯爵山莊山坡地住宅社區公共設施復建工程辦理進度時程及補助經費是否修正協調會議」資料顯示，公共設施復建工程及自強社區土地位移嚴重地籍測量事宜，主辦及督導機關之分工及完成期限皆已確認。

後續之執行過程，在主辦、督導機關與社區管理委員會幹部之努力下，逐一克服住戶同意書取得、界址調整及爭議調處等問題。雖無法實現當初「以地易地」重建之構想，然透過社區公共設施之復建為災戶營造安全之居住環境，也算是諸多限制條件下，退而求其次之作為。

表 E-4 霧峰鄉克林頓山莊等四社區必要性公共設施整建經費

社 區 名 稱	主辦機關	督導機關	經費 (萬元)
克林頓山莊	霧峰鄉公所	臺中縣政府	1,700
全家福雙弄社區	霧峰鄉公所	臺中縣政府	1,600
自強社區	霧峰鄉公所	臺中縣政府	1,600
伯爵山莊	南投市公所	南投縣政府	1,100

後記：關於南投市伯爵山莊

依據 2001 年 2 月 14 日九二一重建會召開之「研商災區『以地易地』作業執行情形及困難等相關事宜」第四次會議結論顯示：「南投市伯爵山莊居民約 60 戶，原則同意以地易地，惟目前尚未覓得適合『以地易地』之基地，請南投縣政府進一步協商了解。」

會議之後，除社區代表曾於 2001 年 9 月向南投市公所尋求協助解套外 (2001-09-26 聯合報 18 版)，伯爵山莊「以地易地」重建之構想並未有進一步行動，也未納入九二一重建會召開之「台中市、台中縣斷層帶公私有土地交換執行情形檢討」會議討論。惟 2003 年 9 月 6 日有十餘名伯爵山莊受災戶以政府不積極協助重建為由，持白布條至九二一重建會靜坐抗議 (2003-09-07 聯合報 B2 版)。

為回應受災戶之陳情，九二一重建會於 2003 年 9 月 8 日召開「研商南投縣南投市伯爵山莊山坡地住宅社區重建方式協調會」，獲致下列結論：

1. 有關擬申請辦理公、私有土地交換部分，由南投縣政府洽同國有財產局南投分處清查可供辦理交換之國有土地，並於 2003 年 9 月 30 日前將清查結果函報九二一重建會。
2. 請南投縣政府或經授權之南投市公所依「九二一震災重建區山坡地住宅社區公共設施補助作業要點」及「九二一震災重建區山坡地住宅社區外圍水土保持設施補助作業要點」之規定，擬具補助工程項目及經費，函送營建署及行政院農業委員會水土保持局辦理並副知九二一重建會。
3. 公告位於車籠埔斷層線兩側各 15 公尺建築管制範圍內之甲種、乙種、丙種建築用地，於震災前已有合法建築物，經全倒或已自動拆除，符合內政部 2003 年 3 月 26 日修正發布之「非都市土地使用管理規則」第三十八條之一規定者，土地所有權人得申請其他自有土地變更編定，並將原有甲種、乙種、丙種建築用地，一併申請變更為國土保安用地。

其中，有關南投市伯爵山莊社區申請辦理公、私有土地交換部分，再經南投縣政府於 2003 年 9 月 23 日召開「南投市伯爵山莊社區住戶陳請以地易地重建案」協商會後，雖國有財產局南投分處同意提供多筆國有土地供伯爵山莊「以地易地」重建使用，然該社區並未對「以地易地」標的之選擇有具體回應，故南投市伯爵山莊「以地易地」重建之後續處理，則併同霧峰鄉全家福社區、克林頓山莊及自強社區，由政府補助必要性公共設施整建工程經費。